

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.706 van 7 juni 2023
in de zaak A. 236.777/IX-10.070**

In zake : Rudi INTRES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter De Maeyer
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Jordaenskaai 16 bus 001
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bernard Derveaux
kantoor houdend te 1000 Brussel
Verenigingstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 8 juli 2022, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Commissie voor financiële hulp aan
slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders van
10 juni 2022 waarbij het verzoek van Rudi Intres ontvankelijk maar ongegrond
wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
18 oktober 2022.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 april 2023.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Shauni De Coorde, die *loco* advocaat Peter De Maeyer verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bernard Derveaux, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 21 oktober 2017 verblijft verzoeker op de camping van de Lilse Bergen te Lille. Omstreeks 23.30 uur verzoekt de nachtwaker van de camping verzoeker om hem bij te staan bij een brand die net buiten de camping is waargenomen. Op het fietspad is een stapel papier aan het branden. Als verzoeker

naderbij komt, ontploft er een flesje met een brandversneller en ontstaat er een steekvlam die verzoeker verwondt.

Het dossier van de politie van Turnhout wordt zonder gevolg geklasseerd; er wordt geen dader gevonden.

3.2. Op 19 december 2019 dient verzoeker een aanvraag voor financiële hulp in bij de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna: de commissie). Hij vraagt om de toekenning van een financiële hulp van 10.282,77 euro.

3.3. In zijn verslag van 20 september 2021 wijst de verslaggever van de commissie op één van de basisvoorwaarden voor de toekenning van financiële hulp, namelijk de vereiste van het bestaan van een opzettelijke gewelddaad. Door de verslaggever wordt de vraag gesteld of het intentioneel element in hoofde van de onbekend gebleven dader wel aanwezig was.

3.4. Met een brief van 28 oktober 2021 gaat verzoeker uitgebreid in op dat verslag.

3.5. Op 10 juni 2022 verklaart de commissie het verzoek van verzoeker ontvankelijk doch niet gegrond.

De commissie stelt dat overeenkomstig artikel 31, eerste lid, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’ (hierna: de wet van 1 augustus 1985) verzoeker in het bijzonder moet aantonen dat er een opzettelijke gewelddaad is gepleegd, dat hij ernstige lichamelijke of psychische schade heeft geleden en dat die schade het rechtstreekse gevolg is van de opzettelijke gewelddaad. Na *in extenso* het standpunt van verzoeker te hebben geciteerd, alsook de bijkomende elementen aangebracht op de zitting van 12 april 2022, oordeelt de commissie als volgt:

“Bij de beoordeling van het voorliggend dossier stelt de Commissie vast dat het betoog van verzoeker berust op een aantal hypothesen. Deze vormen naar het oordeel van de Commissie echter een onvoldoende basis om een financiële hulp toe te kennen. Er bestaat geen zekerheid omtrent het bestaan van een opzettelijke gewelddaad ten opzichte van verzoeker.

In die omstandigheden ziet de Commissie zich genooddaakt om het hulpverzoek af te wijzen.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het enige middel

4.1. In het enige middel voert verzoeker de schending aan van artikel 30, § 1, *juncto* artikel 34^{ter} van de wet van 1 augustus 1985, van artikel 31, eerste lid, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 gelezen in samenhang met het gelijkheidsbeginsel en van artikel 510 *juncto* artikel 518 van het Strafwetboek (hierna: Sw).

4.2. Verzoeker wijst erop dat artikel 30, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 aan de commissie opdraagt om als administratief rechtscollege “uitspraak [te doen] over de aanvragen tot toekenning van een noodhulp, een financiële hulp of een aanvullende hulp” en dat artikel 34^{ter} van dezelfde wet bepaalt dat de commissie daarbij uitspraak doet bij een met redenen omklede beslissing.

De commissie dient te beslissen over de ontvankelijkheid van een aanvraag op grond van de voorwaarden bepaald in artikel 31^{bis} van de wet van 1 augustus 1985 en over de gegrondheid op basis van artikel 31 van dezelfde wet. De commissie is daarbij gebonden door deze wettelijk omschreven situaties en kan geen voorwaarden toevoegen aan de omschrijving in artikel 31, eerste lid, 1°, van de wet van 1 augustus 1985, waardoor zij financiële hulp kan toekennen aan een verzoeker wanneer deze (1) ernstige lichamelijke of psychische schade ondervindt, (2) als rechtstreeks gevolg (3) van een opzettelijke gewelddaad.

Indien een uitspraak van een strafrechter voorligt, dan is de commissie gebonden door het gezag van gewijsde van deze uitspraak met betrekking tot de feiten die deze voor zeker en noodzakelijk heeft aangenomen en door de noodzakelijke gronden waarop deze beslissing is gesteund. Wanneer een dergelijke uitspraak niet voorligt, dient de commissie ingevolge haar wettelijk omschreven en discretionaire beoordelingsbevoegdheid uitspraak te doen over de concreet voorgelegde omstandigheden, feiten en stukken, zonder dat zij daarbij gebonden is door de juridische omschrijving van de feiten door de partijen om zo de verenigbaarheid met de gegrondheidsvoorwaarden uit artikel 31, eerste lid, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 gemotiveerd te beoordelen. Daarbij geldt dat artikel 31 van de wet van 1 augustus 1985 niet uitdrukkelijk vereist dat de opzettelijke gewelddaad waaruit het letsel van de betrokkene voortspuit, rechtstreeks tegen een persoon gericht moet zijn, doch uitsluitend dat dit letsel een “rechtstreeks” gevolg dient te zijn van een opzettelijke gewelddaad.

Het is de commissie daarbij niet toegestaan om het toekennen van een financiële hulp te verbinden aan enige materiële zekerheid omtrent het opzet van de dader van de opzettelijke gewelddaad. Dergelijke zekerheid omtrent intenties kan immers per definitie niet worden verkregen wanneer de dader onbekend is gebleven, ontoerekeningsvatbaar is gebleken of dood is. Dit zijn immers de situaties waarin slachtoffers van opzettelijke gewelddaden bij uitstek erop aangewezen zijn om zich voor enige genoegdoening voor hun schade tot de commissie te wenden en waarover de commissie oordeelt.

Dat geldt des te meer nu: i) een algemeen opzet ingevolge artikel 510 Sw intrinsiek verbonden is met de brandstichting “van bewoonde goederen”, zoals de openbare weg (“straatweg”) leidend naar een camping waar de brand op een weekendavond werd gesticht, in de zaak die aan de basis ligt van de bestreden beslissing en ii) artikel 518 Sw stelt dat de verwondingen die volgen uit een brand worden geacht met voorbedachten rade te zijn toegebracht, wanneer de dader moest vermoeden dat er zich in de in brand gestoken plaatsen een of meer personen bevonden. Het opzet van de dader dient in geval van brandstichting

immers slechts gericht te zijn op de in de wet omschreven handeling en op de verwachte gevolgen, doordat de dader gebruikmaakt van een natuurkracht, het vuur, die hij niet kan bedwingen.

De bestreden beslissing wijst het verzoek om financiële hulp van verzoeker echter af op grond van de vermeende onzekerheid over het bestaan van een opzettelijke gewelddaad, waarbij ze het opzettelijk karakter ten onrechte verbindt aan het oogmerk om de persoon te schaden en niet aan de gewelddaad, zoals door artikel 31, eerste lid, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 is voorgeschreven.

Daarmee doet volgens verzoeker de commissie afbreuk aan het algemeen opzet dat intrinsiek vervat zit in artikel 510 Sw en dat bevestigd wordt in artikel 518 Sw en miskent zij haar verplichting om als administratief rechtscollege uitspraak te doen over de concrete feiten, stukken en omstandigheden die worden voorgelegd. De vaststelling dat de dader onbekend is gebleven en dat zijn uitdrukkelijke intentie omtrent (de gevolgen van) zijn brandstichting daardoor niet kan worden achterhaald door een strafrechter of de commissie, is irrelevant in het geval dat algemeen opzet impliciet zit vervat in het misdrijf brandstichting van een bewoond goed of locatie. Dit bleek in het geval dat aan de grond van de zaak lag ten overvloede uit de nabijheid van de camping, de keuze voor een vluchtweg van deze camping en de toevoeging van een flesje brandversneller aan de brand.

Middels de miskennen van dit intrinsieke algemene opzet uit artikel 510 Sw geeft de commissie een foutieve invulling aan het begrip “opzettelijke gewelddaad” uit artikel 31, eerste lid, 1°, van de wet van 1 augustus 1985, doordat zij weigert uitspraak te doen over het opzet, met miskennen van de daadwerkelijke beoordelingsbevoegdheid waarover zij beschikt. De commissie kan bij het uitoefenen van deze beoordelingsbevoegdheid niet eisen dat er vooraf uitspraak moet zijn gedaan over de echtheid van de feiten, aangezien dergelijke uitspraak veelal ontbreekt in de gevallen die aan de commissie worden voorgelegd. Verzoeker wijst erop dat de Raad van State reeds heeft geoordeeld dat de

commissie de wettelijke bepalingen op die manier uitholt. In voorliggend geval geldt naar analogie dat de commissie het verzoek om financiële hulp niet kan afwijzen op grond van enige onzekerheid omtrent het effectieve opzet van de brandstichter, als de dader onbekend is gebleven.

Doordat de commissie vaststaande zekerheid omtrent de intenties van de dader eist betreffende de opzettelijkheid van de verwondingen en niet van de gewelddaad, miskent zij voormeld artikel 31, eerste lid, 1° en miskent zij bovendien de bedoeling van de wetgever om in genoegdoening te voorzien voor slachtoffers die dergelijke genoegdoening niet elders kunnen verkrijgen omwille van deze omstandigheden buiten hun wil, namelijk de onbekendheid, het overlijden of de insolventie van de dader.

Met haar beoordeling schendt de commissie daarenboven het gelijkheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel, doordat de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden met een onbekende dader niet dezelfde genoegdoening kunnen krijgen als slachtoffers van opzettelijke gewelddaden waarbij de uitdrukkelijke intenties van de dader inzake het toebrengen van verwondingen wel kunnen worden achterhaald, zonder dat daarbij een objectieve en aanvaardbare verantwoording zou voorliggen voor een dergelijk verschil in behandeling.

4.3. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker nog dat het principe van artikel 31, eerste lid, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 duidelijk is. Wie ernstige lichamelijke of psychische schade ondervindt als rechtstreeks gevolg van een opzettelijke gewelddaad, kan financiële hulp aanvragen bij het fonds. Enkel ernstige lichamelijke schade die rechtstreeks het gevolg is van misdrijven uit onvoorzichtigheid of nalatigheid, zoals verkeersmisdrijven, of van pure vermogensdelicten, zoals diefstal zonder geweld of bedreiging, wordt niet vergoed.

In casu gaat het echter niet om een onvoorzichtigheid of nalatigheid en ook niet om een vermogensdelict. De dader heeft wel degelijk

bewust de stapel papier in brand gestoken, een brandversneller gebruikt en dit op een openbare plaats waar mensen aanwezig waren. Of hij de gevolgen ervan, namelijk de schade veroorzaakt aan verzoeker, niet heeft willen voorzien, speelt geen rol. In deze zaak kan namelijk geen materiële zekerheid verschaft worden over het opzet van de dader, vermits deze onbekend is.

Het is de commissie echter niet toegestaan om het toekennen van financiële hulp te verbinden aan enige materiële zekerheid aangaande het opzet van de dader, wat zij in het verleden ook niet heeft gedaan. Anders oordelen zou het doel van de wet uithollen daar dergelijke zekerheid omtrent het opzet immers per definitie niet kan worden verkregen in de gevallen waarin de dader onbekend is gebleven, ontoerekeningsvatbaar is gebleken of dood is.

Verzoeker maakt daarbij de vergelijking met de slachtoffers van de aanslagen in Brussel van 22 maart 2016. Deze kunnen aanspraak maken op financiële hulp omdat de aanslagen gekwalificeerd werden als opzettelijke gewelddaden. De daders zijn echter overleden waardoor er ook hier geen materiële zekerheid bestaat over het opzet van de daders om schade toe te brengen aan personen. Dit kan of kon enkel worden afgeleid uit de omstandigheden.

Aangezien er geen bewijs voorhanden is, kan verzoeker niet anders dan gebruikmaken van vermoedens of hypothesen.

Verzoeker verwijst daarbij naar artikel 8.29 van het Burgerlijk Wetboek dat bepaalt dat de rechter de feitelijke vermoedens enkel zal aannemen indien ze op één of meer ernstige en precieze aanwijzingen berusten.

In casu zijn er meerdere overeenstemmende aanwijzingen om aan te nemen dat er sprake is van opzet in hoofde van de dader.

Het opzet van de dader dient in geval van brandstichting gericht te zijn op de in de wet omschreven handeling en niet op de (te verwachten)

gevolgen. Opzet, in de ruimste zin, is de wil om iets te doen wat door de strafwetgeving verboden is. Het is wetens en willens een inbreuk plegen op één van de bepalingen van de strafwetgeving, *in casu* brandstichting. Volgens het Hof van Cassatie kan het bestaan van een algemeen opzet worden afgeleid uit het door de dader gepleegde materiële feit en de vaststelling dat dit feit hem kan worden toegerekend (Cass. 10 oktober 2017, AR P.16.0639.N). In dit geval kan het opzet dus reeds voortvloeien uit een “vrijwillige onwetendheid” in hoofde van de dader.

Verzoeker verwijst ook naar artikel 518 Sw. Dit artikel verduidelijkt dergelijk opzet nog meer:

“Wanneer de brand verwondingen heeft veroorzaakt aan een of meer personen en de dader van het feit moest vermoeden dat zij zich in de in brand gestoken plaatsen bevonden op het ogenblik van de misdaad of van het wanbedrijf, wordt de schuldige veroordeeld alsof die verwondingen met voorbedachten rade waren toegebracht, en wordt de door de wet hierop gestelde straf toegepast, indien deze zwaarder is dan de straf wegens brandstichting op hem toepasselijk is.”

In casu werd de brand aangestoken op een weg net buiten de camping van de Lilse Bergen. De brand werd aldus aangestoken enerzijds op een openbare weg waar verschillende personen kunnen voorbijgaan en anderzijds vlakbij een camping waar op dat moment verschillende personen verbleven en waarvan de voornoemde weg de vluchtweg is. Tevens is er, gelet op het gebruik van brandversnellers, sprake van algemeen opzet.

Daarenboven wijzen de omstandigheden en de plaatsing van het vuur erop dat de dader zelfs wetens en willens slachtoffers wenste te maken. De dader moest zich ervan bewust zijn geweest dat de door hem aangestoken brand slachtoffers zou maken, minstens zou kunnen maken, waardoor er ook sprake is van een onbepaald opzet.

Er is bijgevolg sprake van een opzettelijke gewelddaad.

Dat de schade die verzoeker geleden heeft een rechtstreeks gevolg is van de brand kan volgens verzoeker dan ook niet ter discussie staan. De

commissie is gehouden tot het vergoeden van de schade van verzoeker omdat deze het rechtstreekse gevolg is van een opzettelijke gewelddaad.

Beoordeling

5. Luidens artikel 31, eerste lid, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 kan de commissie financiële hulp toekennen aan:

“personen die ernstige lichamelijke of psychische schade ondervinden als rechtstreeks gevolg van een opzettelijke gewelddaad.”

Geweld wordt in artikel 483 Sw omschreven als “daden van fysieke dwang gepleegd op personen”.

Een opzettelijke gewelddaad bestaat uit een materieel element en een moreel element waarbij het materieel bestanddeel van de opzettelijke gewelddaad de aanwending is van geweld tegen een persoon en waarbij het moreel element bestaat in het opzet van de dader om de gewelddaad te plegen. De gewelddaad moet intentioneel gepleegd zijn door de dader. In hoofde van de dader moet de wil aanwezig zijn om geweld aan te wenden tegen een persoon.

In tegenstelling tot wat verzoeker stelt met verwijzing naar de artikelen 510 en 518 Sw, had *in casu* de brandstichter wel het opzet om brand te stichten maar niet om tegen verzoeker fysiek geweld aan te wenden. Uit de bestreden beslissing blijkt dat verzoeker zich niet bevond in of op de in brand gestoken plaats op het ogenblik van het misdrijf, hij is nadat de brand was opgemerkt door de nachtwaker van de camping die hem vroeg om te assisteren bij de brand, vrijwillig “poolshoogte [gaan] nemen vlak bij de brandhaard”.

Door te oordelen dat verzoeker moet aantonen dat er een opzettelijke gewelddaad werd gepleegd, dat hij ernstige lichamelijke of psychische schade heeft geleden en dat die schade het rechtstreekse gevolg is van die opzettelijke gewelddaad en door na onderzoek van de argumenten van verzoeker

vast te stellen dat het betoog van verzoeker berust op een aantal hypothesen die naar het oordeel van de commissie een onvoldoende basis vormen om financiële hulp toe te kennen omdat er geen zekerheid bestaat omtrent het bestaan van een opzettelijke gewelddaad ten opzichte van verzoeker, heeft de commissie artikel 31, eerste lid, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 niet geschonden.

6. In de mate dat verzoeker de schending aanvoert van artikel 34^{ter} van de wet van 1 augustus 1985, naar luid waarvan de commissie uitspraak doet bij een met redenen omklede beslissing, moet erop worden gewezen dat de bestreden beslissing wel degelijk met redenen is omkleed.

Verzoeker verwijt de verwerende partij veeleer dat de in de bestreden beslissing vermelde redenen onjuist of onwettig zijn. De aangevoerde schending van het voormelde artikel 34^{ter} is hieraan vreemd.

7. Verzoeker voert in zijn middel ook nog aan dat de bestreden beslissing het gelijkheidsbeginsel schendt, omdat door die beslissing de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden met een onbekende dader niet dezelfde genoegdoening kunnen krijgen als slachtoffers van opzettelijke gewelddaden waarbij de uitdrukkelijke intenties van de dader inzake het toebrengen van verwondingen wel kunnen worden achterhaald, zonder dat daarbij een objectieve en aanvaardbare verantwoording zou voorliggen voor een dergelijk verschil in behandeling.

Verzoeker heeft verzuimd deze grief voor te leggen aan de commissie, ofschoon hij dit had gekund. Hij heeft de mogelijkheid om die grief voor de commissie aan te voeren, onbenut gelaten. Verzoeker kan het middelonderdeel thans niet voor het eerst ontvankelijk aanvoeren voor de Raad van State als administratieve cassatierechter.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.
-----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren